

# 中国与欧洲各国社会养老保障制度的比较与启示

厦门大学会计系博士生 吴祥云

前言:欧盟是社会养老保障制度的发祥地,其历史悠久,制度也较为健全,但随着70年代西方世界陷入战后最严重的经济危机,这些“福利国家”也陷入福利危机,在社会养老保障方面的问题和矛盾也暴露得较充分。自80年代初以来,各国对社会养老保障制度从不同的角度进行了改革,积累了较为丰富的经验。与此相比,中国养老保障制度的创立只有40多年历史,真正的改革是从1984年始。我国人口老龄化进程快,预计到2003年我国老年人口绝对数将达到9000多万,相当目前欧洲老年人口之和<sup>(1)</sup>。老年人口绝对数之大是其他国家所不能比拟的。我国将同时面临人口膨胀、就业高峰、人口老龄化三重压力,完善我国养老保障制度也迫在眉睫。本文旨在通过研究比较中国与欧洲诸国的养老保障制度差异,认真学习欧洲诸国改革的经验,能对中国的养老保障制度的改革有所启示和借鉴。

## 一、关于养老金水平

养老金水平是指退休人员领取的养老金绝对金额,有时可通过养老金计发比例或替代率来衡量。从目前情况看,我国的养老金水平是基本适合的,其目标替代率可维持在70%左右。同时,基本养老保障这一层次应遵循“低水平,低保障”原则。

### 1. “低水平,低保障”原则。

欧洲各国的社会养老保障制度在1929年世界性经济危机至1973年石油危机期间一直处于全面发展阶段,在“福利国家”论和凯恩斯理论的指导下,瑞典、荷兰、法国、意大利等国也先后参照英国的“贝弗里奇报告”,建立和完善社会保障制度。比利时、丹麦、德国、法国、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、瑞典、英国分别在1900、1891、1889、1910、1908、1918、1911、1913、1913、1908年对养老金进行立法<sup>(2)</sup>。在1960年至1975年这15年间,这些国家的社会保障支出扩张速度明显快于经济增长的速度。如表1所示,欧洲各国的社会保障开支的增长速度比国民生产总值的增长速度快1倍左右,而这种速度扩张为以后的福利危机埋下了祸根。进入70年代,布雷顿森林体系的瓦解、石油危机的爆发再次把世界经济拖入危机的泥潭。原本掩盖在繁荣经济下的社会保障费用增长过高、国家包揽过多的问题一下子如冰山一样浮出水面,也加剧了财政危机的爆发。以英国为例,从表2看出,仅在最近16年间,英国的社会保障支出就

成倍地上升,在1994—1995年财政年度中,社会保障支出已占到英国GDP的11.4%、公共支出的30.5%。1997—1998财政年度,约有1040万人领取国家退休养老金,有关的支出达318亿英镑,几乎占当年保障总支出的1/3,即使这样,人们还普遍认为仅与物价挂钩的每周62.45英镑的养老金仍不能满足生活之需。在1991年,当时64岁以上人口大约占总人口的16%,预计40—50年后,会上升到24%。英国的《劳工研究》杂志曾预测,养老金领取者在2035年将达1300万人,人口老龄化的压力进一步增强。身陷困境的欧洲各国被“福利病”缠身的史实给中国的社会养老保障制度的创建提供了经验教训。

表1:欧盟国家GNP及社会保障开支年均增长率比较表(%)<sup>(3)</sup>

	德	法	意	英	比	丹	瑞	荷	爱
GDP 年增长率(%)	3.8	5.0	4.6	2.6	4.5	3.7	4.0	4.5	4.3
保障开支年均增长率	6.7	7.4	7.4	5.6	9.1	9.3	8.4	9.2	8.2

表2:英国社会保障支出的攀升(单位:百万英镑)<sup>(4)</sup>

	1949—50	1959—60	1969—70	1979—80	1984—85	1994—95
支出	6576	9829	17393	28353	36298	61500
指数	100	149	264	431	552	935

表3:1990—2050年中国老龄化发展趋势<sup>(5)</sup>

年份	60岁以上		65岁上		75岁以上	
	人数(万)	比重(%)	人数(万)	比重(%)	人数(万)	比重(%)
1990	9720	8.6	6310	5.6	1870	1.6
2000	12830	9.8	8740	6.7	2810	2.2
2010	16480	11.8	10790	7.7	3890	2.8
2020	23060	15.6	16080	10.9	4830	3.3
2030	33540	21.9	22390	14.6	8000	5.2
2040	38360	25.1	29890	19.6	11270	7.4
2050	41190	27.4	30680	20.4	15200	10.1

表4:1978—1996年中国退(离)休及退职人员与退(离)休金变化状况<sup>(6)</sup>

年份	1978	1980	1985	1986	1990	1995	1996
退休人数 (万)	314	816	1637	1805	2301	3094	3212
退休人数 占在职比	1:30.3	1:12.8	1:7.5	1:7.1	1:1.61	1:4.8	1:4.6
退休金支 出(亿)				111.8	225.9	932.5	1133.0

从表3可以分析,预计到2000年左右,我国将步入“老年型”国家,也就是说那时65岁以上老年人口将占总人口数的7%。与欧洲国家相比,我国人口老龄化具有速度快、数量大、来势猛的特点。欧洲国家在经历这一转变过程时,其经济已达到或超过普遍认为的发达国家的水准,而我国在经历这个转变过程的短短10年中,又正是我国经济开始起飞、向小康方向发展的时期,面临的是经济发展滞后于人口老龄化的压力。众所周知,中国的人口出生率大幅度下降,并不是象欧洲国家那样由于经济的高度发展而自发形成的,它是在实行计划生育政策下形成的,这种经济发展滞后于出生率大幅度下降的特点,使得中国的经济发展也滞后于人口老龄化。1995年,中国的人均国民生产总值为4754元,按8.2元人民币兑换1美元,为580美元。预计2050年中国65岁及以上老人占总人口的比重至少达18%,可那时的人均国民总产值也只有约4000美元,比1996年65岁及以上老人占总人口16—17%的瑞典、英国、比利时、意大利等欧洲各国的人均国民生产总值要少得多。这些国家在1996年的人均国民生产总值分别为23750美元、18700美元、24710美元和19020美元<sup>(7)</sup>。

正当国家需要大量建设资金,巨额的基本养老保险金却沉重地压在政府财政上。全国退(离)休及退职人员从1978年末的314万增加到1996年末的3212万,18年内增长了10.2倍,养老金支出从1986年的111.8亿迅速增长到1996年的1133亿元,10年内增长了10.1倍(见表4)。据有关部门预测,以目前企业职工社会统筹养老金为基础,再加上物价上涨等其他因素,从2025年起,国家每年要拿出5000亿至14000亿以用于维持城市退休职工的基本养老保障,这势必给国家财政带来沉重的负担。可见,我国实行高水平、高保障的基本养老保险是不现实的,也是不可能的。基本养老保障水平具有刚性,基线一旦确定实施,那今后只可上不可下,因此,在建立养老保障体制时要注意设计一个花费不是太高的体系。如果初始保障基线定高了,不但骑虎难下,而且会使经济发展背上沉重的包袱。

2. 目前我国基本养老金水平的定位。

1990年我国国有单位年人均养老金为1372元,月平均114元;到1995年,年人均养老金为4056元,月平均338元。1995年与1990年相比,增长了195.6%,同期城镇居民消费价格指数为193.5,即上涨了93.5%,扣除这一因素,离退休人员人均养老金实际增长了52.8%。从增长幅度看是不算低的,说明了近几年我国离退休人员的生活水平有较大的提高(见表5)。

但从养老金水平与社会平均消费水平来对比分析,我国人均养老金水平历年均低于非农业居民平均消费水平。1995年我国非农业居民平均消费水平为5044元,而离退休养老金年人均4056元,为非农业居民平均消费水平的80.4%,并呈下降趋势(见表6)。因此,我国离退休人员平均生活水平尚处“温饱”偏低水平。从人均养老金水平与职工平均工资水平对比分析说明,我国养老金水平与职工工资水平之间的关系是适应的,我国人均养老金占职工平均工资的比例1990年为60.1%,1994年为69.9%,1995年为72.1%(见表6)。从养老金占GDP的比例看,1995年比1990年增加0.1个百分点(见表7),呈缓慢上升趋势。但这个比例远低于欧洲各国的水平。再从增长的速度看,养老金支出和GDP是同步的,1995年与1990年相比,国内生产总值增长了214%,养老金支出增长了226%,说明从宏观经济考察我国养老金水平目前是与社会经济发展水平相适应的。从替代率看,1994年为69.9%,1995年为72.1%,因此,目前的目标替代率确定在70%左右,维持现有水平是比较可取的,这可以使绝大多数职工工资水平不降低,有利于新老办法的平稳过渡,避免改革可能引起的震荡。

表5:全国国有单位人均养老金水平与增长率<sup>(8)</sup>

	养老金总 额(亿)	平均人数 (万)	年人均养 老金(元)	月人均养 老金(元)	95年为 各年的%	扣除物价上涨后 95年为各年的%
1990	225.9	1646	1372	114	295.6	152.8
1994	733.5	2168	3355	280	120.7	103.3
1995	932.5	2299	4056	338		

表6:全国国有单位离退休人员人均养老金与社会消费水平、职工人均工资水平对比分析<sup>(9)</sup>

	人均养老金 水平(元)1	非农业居民消 费水平(元)2	1栏占2栏 比率(%)	职工平均工 资(元)3	1栏占3栏 比率(%)
1990	1372	1686	81.4	2284	60.1
1994	3355	3979	84.3	4797	69.9
1995	4056	5044	80.4	5625	72.1

表7:全国养老金支出占国内生产总值对比分析<sup>(10)</sup>

	养老金支出 (亿)1	国内生产总 值(亿)2	养老金支出 指数(%)	国内生产总 值指数(5)	1栏占2栏 比率(%)
1990	427.5	18548	100	100	2.55
1994	1218.9	46622	258	251.4	2.61
1995	1541.8	58261	326	314.1	2.65

二、关于退休年龄

我国目前的退休年龄是男60岁,女55岁,同欧洲各国相比,我国的退休年龄偏低(见表8)。中国职工的退休年龄是50年代初制定的,当时中国人口的平均预期寿命男性为40岁,女性为42.3岁,而到1995年这两个指标分别增长到68.28和71.67岁。

目前中国人口预期平均寿命为76岁，如此之低的退休年龄在当今显然是不合适了，应当修改有关立法，提高退休年龄。因为在保持退休年龄不变的情况下，老年抚养系数的上升会加重国家的负担。

- 1. 从老年人口的赡养率看。以60岁为退休年龄时，1995、2000、2020、2030年的老年人口赡养率分别为24.5%、26.2%、40.4%和60.9%；以65岁为退休年龄时，各年的老年人口赡养率分别为8.9%、9.2%、13.3%和17.8%。可以看出，60岁退休的制度负担率是70岁退休制度负担率的3倍。
- 2. 从养老金支出看。一方面人口平均预期寿命的迅速提高，另一方面却是退休年龄的原封不动，结果是进入退休制度的老龄人口和养老金支出大量增加。替代率虽然从1978年的89%下降到1995年的82%，但1995年养老金支出是1978年的77.5倍，而同期的人均养老金的增长仅为7.7倍，低于在职职工人均工资14.2倍的增长。养老金支出的高速增长使中国成为世界上养老基金供款率最高的国家之一。
- 3. 从欧洲各国对退休年龄的改革趋势看。在70年代中期，为缓解严重的失业问题，一些工业化国家纷纷采用了鼓励提前退休的措施，比如，德国规定对失业一年以上的老人劳动者允许早于法定退休年龄5年退休，大量的老年劳动力提前退出劳动力市场。但结果是，这些国家的失业率不但居高不下，反而加重了政府对这些提前退休者养老金支付的负担。于是一些国家又开始研究和修改有关立法，逐步提高退休年龄，德国1992年实施的养老保险改革方案是规定2000—2010年间，退休年龄从目前的63岁提高到65岁。历史证明，退休年龄的高低与失业率的高低并不存在高程度的正相关，相反，退休年龄的下降，养老金需求的增加，从而推动劳动力成本的上升，倒是更有可能使资本排斥劳动，结果使失业问题加剧。

表8:欧洲各国对退休年龄的规定<sup>(11)</sup>

	丹	德	希	西	法	爱	意	卢	荷	奥	葡	芬	瑞	英
男	67	65	65	65	60	65	62	65	65	65	65	65	65	65
女	67	60	60	65	60	65	57	65	65	60	62	65	65	60

三、关于基本养老保险基金的筹资模式

所谓基本养老保险基金的筹资模式，简单地说，就是指通过某种财务手段，筹集必要的资金，以应付养老金的给付。目前世界上通行的筹措模式主要有三种：一是现收现付制，在西方称为“Pay As You Go”，意思是支付给老龄者的养老金是直接来自那个时点的现职劳动者负担的养老金费用，并根据每年所需给付的总额增减当年在职劳动者负担的养老金费用。这个模式实际上是采取了以支定收的方法，优点是起步时所需支付的养老金较低，企业负担较轻，有利于企业经济的发展，且方法简单易予接受。缺点是：养老金费用随养老金支出的增长而逐年提高，养老金完全没有积累，这种财务手段在应付经济变动上显得非常被动软弱。例如，经济不景气而致使失业率增加的情况下，就会导致一方面资金调度吃紧、支付养老金困难，

另一方面职工负担的养老金费用上升、企业业绩再度下降的现象。二是完全积累模式，即老龄者养老金的给付是来自本人部分递延工资在工作期间的积累，企业定期筹资并予以积累增殖，当到达年老退休时，就取出积存的基金用于养老金的给付。这种模式是一种类似储蓄的基金结构，其最大优点是积累，并且积累的基金还能通过各种方式增殖，所以这种基金的累积性和增长性，导致这种财务手段的资金供给比较稳定并且给付有一定的保证，在经济变动面前表现出较强的抵抗能力。但是养老基金需要长时间的积累，一般要经过长达20-40年的积存才能满足给付需要。而这长达几十年的积存期间将可能遇到各种景气波动、通货膨胀以及失业增加等社会经济因素的强烈影响，货币基金难以达到原有的购买力，老后生活水平较难保障。三是部分积累模式，即在现收现付模式的基础上，在经济可承受的范围内，开始时多让现职劳动者负担一部分养老金费用，并将这部分基金积累增殖，以应付退休高峰期的需要，减轻当年养老金费用负担过重对经济发展的压力。这种财务手段实质上是除支付当年养老金外还存有“储备余额”，这部分储备金用以应付支付高峰期，一般可够支付三个月的养老金。所以，简单地说，部分积累模式是一种改良的现收现付模式。

各个国家对基本养老保险基金筹资模式的选择要充分考虑本国的人口年龄结构、经济承受能力、社会经济协调发展能力以及社会保障项目的支出特点等，要充分根据本国国情。

从德国看，德国养老保险体制始于1881年，直至1957年，养老保险中规定的是积累模式。在1894年和1914年之间所积累的资金分别达到8年支出，但从未达到筹资法所规定的数额。在1923年的通货膨胀和1943年的货币改革中，资产（1948年约160亿帝国马克）都分别在很大程度上丧失了。随着1957年的养老金改革，基金筹资模式发生了变化：规定了分段收支抵偿法（相当于改良的积累式），即是在考虑联邦补贴和其它收入的情况下，以能抵偿一个10年抵偿段产生的支出并且在第10年末能留有第10年支出数额的储备金为原则，来确定保险费率。1969年筹资模式又改变了，而且在很大程度上向现收现付方式靠拢。这次转轨，避免了保险费率的急剧提高，因为当时为了在后几年补到所规定的储备金数额，不得不提高保险费率。此后，只规定要留有一份波动储备金供至少3个月支出（典型的部分积累式）。从1977年以来，养老保险最终建立在纯粹的现收现付模式上：只规定相当一个月支出的波动储备金。1992年的养老金改革把已经实行的现收现支模式最终明确地写入法典中（社会法典VI第153条）。德国保留了现收现付制，是和它本国国情相适应的。原东德地区的居民并入联邦德国的养老保险体制，若没有现收现付模式是不可想象的。

从中国的国情看，我国适合采用部分积累模式。

- 1. 部分积累式适应我国人口老龄化发展速度快、程度高的特点，能防止现收现付式出现的“空帐运转”。据劳动部预测，到2050年我国的退休人口将达10303万人。未来我国人口老龄化发展速度快，高峰期持续时间长。若按日前养老保险待遇，并采用现收现付式，到2020年，工资提取率将达到32.3%，到2040

年达到40.2%<sup>(12)</sup>。要解决收支矛盾,只有不断地提高保险费率,而保险费率如此之高,无疑会引起职工和企业的反感和恐惧,既不符合减轻单位和职工负担的原则,又有悖于社会保障对于社会和经济稳定运行的“安全网”的功能。

2. 我国目前实行完全积累式的条件也不具备。我国目前享受养老保险待遇者已达2500多万人,每年需要支付600多亿的退休费。假若实行完全积累式,基金绝对数会非常巨大,养老保险费率从现在开始就要达到工资总额的33%以上,2021年后达到最高值36%<sup>(13)</sup>,以后负担比例可逐年下降。但现阶段是我国经济发展的关键时期,如此沉重的负担,将严重地阻碍国民经济发展和人民生活水平的提高;另外积累基金巨大,到2000年积累基金超过当年职工工资总额,2020年超过当年预计国民生产总值,长时间巨额基金的保值增值是难以保证的。

3. 采用部分积累模式,可以在现收现付基础上,在经济可承受的范围内,开始时多征一部分养老保险基金,并注意积累基金的保值增值,既能应付退休高峰期的需要,保障退休人员的基本生活,又能减轻养老金负担过重对经济发展的压力。有关研究表明,可在满足当前现收现付需要基础上确定3%的积累率,到2020年,养老保险基金的提取比例才达28.96%,到2030年才达上限33%<sup>(14)</sup>,只有部分积累模式这种折衷的方案才是可行的,可使职工养老金费用在各期能比较均衡地负担,减缓压力。

#### 四、关于基本养老保险基金的保值增值

过去我国采用现收现付式,就不存在基金的保值增值问题,但随着部分积累模式的采用,逐年积累起来的养老金数额将不断增大。截至1996年,全国养老保险基金历年滚存结余700多亿。逐年积累起来的巨额养老金是为几十年以后的人口老龄化做准备的,而在动态经济条件下,不可避免的通货膨胀、物价上涨使这些逐年积累起来的养老保险金面临着贬值的风险,为满足到期支付的需要,保证职工的实际生活水平不下降,基金的保值增值成为一个迫在眉睫的问题。

1. 养老保险基金的有效投资不仅可以使已积累起来的基金实现保值增值,还有助于减轻企业、个人和国家的负担。目前,我国企业的交费率是按工资总额的20%以上计,如厦门20%,上海25.5%;个人按工资的3%交纳。个人交费以后每两年提高一个百分点,到2000年达8%,总费率控制在28%。从国际比较来看,我国企业的交费率偏高。如,德国只有18%。再说,我国国有企业经济效益不高,有的面临破产,过高的费率将制约企业的发展。若能对养老金进行有效投资,获取丰厚的投资利润,能加速养老基金的积累,迅速壮大养老基金,为养老制度提供雄厚的经济基础,增强其支付能力,从而有助于减轻企业和国家财政的负担。

2. 各国都十分重视养老金的有效使用,将之称为“第二财政”。养老金具有数额大、来源稳定、收支间隔期长的特点,是国家长期建设资金的重要来源,特别是在许多发展中国家,养老金投资在国内总投资中占有很大的比重。比如,智利1981年建立退休基金积累帐户和实施以商业化经营管理为特征的养老保险制度,到目前积累的养老金已达到255亿美元,

占智利GDP的40%,为重要的投资项目提供了大量的资金。在1994年,智利AFP(养老金管理公司)持有政府全部债券的52%、住宅抵押债券的67%、公司债券的56%、公司股票的12%、银行存款的10%。AFP的运营使工人的实际工资提高了5%<sup>(15)</sup>。又如,瑞典的社会养老保险制度也是国内资本形成的重要渠道,1959年瑞典建立了部分积累模式,其积累的储备金占瑞典资本市场上金融资产的46.6%<sup>(16)</sup>。

3. 应该给养老基金投资一个宽松的投资环境。目前我国养老金绝大部分是以银行存款和购买国库券的方式以保值增值。但实际上,银行存款是一种负利率投资。它具有十足的流动性,但收益率低,特别是在通货膨胀时期,银行存款不可能随着物价上涨而同比率攀升,其购买力不断下降。国库券具有信誉高、流动性强、收益稳定等特点,但目前我国的国库券利率是被动地跟着银行利率浮动,虽然国库券的利率高于银行存款,但未能保证基金的保值增值。因此,应给养老保险基金投资一个宽松的投资环境,多样化的投资组合可以分散风险,保护基金的安全。从欧洲各国看,其投资的管制较松。比如,英国政府对养老基金投资允许自由投资,这种投资的自主权自然反映在其资产构成的分散性和多样性,包括政府和地方债券、公司债券、股票、抵押贷款和不动产投资,使盈亏相互弥补,从而保证其盈利性。日前英国的养老金支出虽然也有赤字,但却是欧盟12国中最少的。又如,智利养老基金的投资决策全由AFP自行作出,政府只对使用的金融工具类型和总体投资组合的最大百分比作出限制。所以,我国的投资不应以银行存款和政府债券为唯一的投向,应当在健全我国资本管理、保证基金的安全下,寻求有效的投资方向,以求养老基金的保值增值。

#### 注解:

- (1)摘自劳动部课题组《中国社会保障体系的建立与完善》,第52页。
- (2)来自《Social Protection in the member states of the European Union》, 1995。
- (3)《平均经济模式选择》周振华主编。
- (4)引自“困境与调整:英国社会保障制度分析论”,《欧洲》1996, 5。
- (5)杜鹄,《中国人口老龄化过程研究》,中国人民大学出版社,1994。
- (6)《中国统计年鉴》,国家统计局,1991,1997。
- (7)《1997年世界人口数据表》,美国咨询局编。
- (8)(9)(10)《1996年中国统计年鉴》。
- (11)《Social Protection in the member states of the European Union》, 1995。
- (12)陈浩、刘怀德,“中国养老保险筹资方式与渠道问题分析”,《长沙电力学院社会科学学报》,1997, 4。
- (13)(14)中国劳动部课题组,《中国社会保障体系的建立与完善》,中国经济出版社,1994。
- (15)黄树强,“世界主要养老保险金的运营制度研究”,《金融参考》。
- (16)郑荣鸣,“养老基金有效投资的分析”,《厦门大学学报》,1997, 4。

所在地: 厦门 邮编: 361005

责任编辑 陈赛玲